



IMPACTOS DA AVALIAÇÃO EXTERNA NAS POLÍTICAS DE GESTÃO EDUCATIVA

Cristiane Machado

Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación
(2013) - Volumen 11, Número 1

<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol11num1/art3.pdf>

Fecha de recepción:	8 de octubre de 2012
Fecha de dictaminación:	29 de octubre de 2012
Fecha de segundo envío:	25 de noviembre de 2012
Fecha de aceptación:	27 de septiembre de 2012



A avaliação tem sido um tema recorrente no contexto educacional, principalmente no escolar que, em geral, possui na avaliação da aprendizagem a sua central referência. Nas últimas décadas, temos presenciado a ampliação de iniciativas de outro tipo de avaliação adentrar as escolas, a avaliação externa, que é aquela elaborada por profissionais de fora do cotidiano escolar.

Oliveira (2000) esclarece que o aumento das políticas de avaliação externa, nos moldes das que assistimos atualmente, está ancorado em um movimento mais amplo de reformas educativas, que tem seu marco na década de 1990, quando os governos começaram a produzir novas políticas governamentais de controle dos investimentos nas políticas sociais. De lá para cá, presenciamos um período marcado pela difusão de iniciativas de políticas avaliativas em todos os âmbitos dos governos federal, estaduais e municipais, com o objetivo de coletar, produzir e difundir elementos e informações que possibilitassem uma análise mais acurada da realidade educacional e as dificuldades existentes. A produção dos dados e informações obtidos com as avaliações pode subsidiar a elaboração de políticas e ações educacionais pelos vários níveis da gestão da educação, desde o mais macro, como o governo federal, até o mais micro, como a gestão das escolas.

Analisando a evolução do desenho das avaliações externas no Brasil, Bonamino e Sousa (2012:375), destacam a existência de três gerações de avaliações em larga escala. A primeira geração teve o principal objetivo de acompanhar a qualidade da educação por meio da divulgação pública dos seus resultados; a segunda contemplou o retorno dos resultados para as escolas, porém sem vincular a consequências materiais e a terceira estabeleceu mecanismos de responsabilização que vão desde sanções até recompensas para escolas e alunos pelos resultados.

Esse estudo nos permite observar que, paulatinamente, as iniciativas de implementação de avaliações externas estão aproximando seu foco, cada vez mais, das gestões educativas. Assim, esse artigo tem o objetivo de analisar a trajetória das avaliações externas e seus possíveis impactos nas políticas de gestão educativa. Para tanto, o artigo está organizado em três seções, além dessa introdução. Na primeira são delineados apontamentos para a compreensão do contexto de emergência das políticas de avaliação externa e do conceito de gestão escolar; a segunda, sub-dividida em três partes, se aterá à apreciação dos contornos das avaliações externas e seus impactos na gestão escolar nos níveis federal, estaduais e municipais; a terceira e última seção tecerá as conclusões finais do texto. A exposição dos impactos da avaliação na gestão no nível municipal está baseada na pesquisa nacional "Bons resultados no Ideb: Estudo exploratório de fatores explicativos".

1. APONTAMENTOS SOBRE AVALIAÇÃO EXTERNA E GESTÃO ESCOLAR

Avaliação externa, em geral, também é conhecida como avaliação em larga escala, abrange grande número de participantes e pode produzir dados e informações para orientar variadas ações e políticas educacionais. Freitas (2009:47) define avaliação em larga escala como sendo

um instrumento de acompanhamento global de redes de ensino com o objetivo de traçar séries históricas do desempenho dos sistemas, que permitam verificar tendências ao longo do tempo, com a finalidade de reorientar políticas públicas.

Pesquisa conduzida por Barreto e Pinto (2001:57) que analisa o estado da arte em avaliação nos anos 90, salienta que

Os artigos que introduzem modelos e metodologias de avaliação em larga escala nos meios educacionais brasileiros explicitam seus propósitos como os de delinear o perfil cognitivo da população com base em informações de caráter censitário, permitindo reconstituir detalhes da trajetória escolar de populações que freqüentam a escola e identificar a transição de um estágio cognitivo dos sujeitos para outro. Eles possibilitam estabelecer relações entre o perfil cognitivo e cultural

de segmentos da população e os novos modelos de organização da produção, refletindo, por exemplo, a preocupação com a competência da mão-de-obra para empregar tecnologia moderna. Permite ainda articular o perfil educacional da população com os novos pleitos de participação nas sociedades contemporâneas.

Embora as avaliações externas, em geral, pautem seus processos avaliativos no desempenho das escolas a partir da operacionalização dos mesmos por sujeitos alheios ao cotidiano escolar, não existem regras rígidas para sua implementação. Desta forma, vários arranjos são possíveis na organização desses processos e, em algumas etapas ou fases, podem existir a participação dos profissionais das escolas avaliadas, mas a decisão de implantar uma avaliação do desempenho das escolas é sempre externa a elas.

A disseminação de iniciativas de criação de sistemas de avaliações externas faz parte de um contexto mais amplo de mudanças e reformas na educação que, por sua vez, pertence a um contexto mais amplo ainda de reformas do papel do Estado.

Esse movimento foi colocado em evidência em 1973, quando a Europa mergulhou em uma grave crise gerada pelo advento que ficou conhecido como “choque do petróleo”. A escassez desta fonte energética e seu consequente aumento de preço provocaram uma grande recessão mundial, estagnando as taxas de crescimento e colocando em discussão a validade do modelo Estado, vigente por quase trinta anos.

Desde o final da segunda guerra mundial até meados da década de 1970 vivemos o que Hobsbawm (1995) chamou de “era dourada”, um período de hegemonia da concepção de que o Estado deveria intervir em diversas áreas da sociedade, quando os países capitalistas desenvolvidos, os socialistas e alguns do terceiro mundo tiveram altas taxas de crescimento. Esse modelo de funcionamento do Estado ficou conhecido como Welfare State ou Estado Intervencionista.

A crise desencadeada foi o momento propício para, conforme Anderson (1996), assistirmos ao “triunfo da teoria neoliberal” que consiste, resumidamente, nos princípios do mercado como regulador das ações econômicas e não o Estado e na redução de investimentos nas áreas sociais como uma forma de tornar o Estado forte e mais leve, arrecadando mais impostos e gastando menos com as políticas sociais.

Neste contexto, os investimentos com a educação começam a ser questionados e começam a aparecer propostas para a realização de reformas também nesta área. Assim, a implantação de iniciativas de avaliação dos sistemas educacionais passa a ser vista como uma possibilidade de aferição dos resultados dos investimentos destinados à área da educação. Para Dias Sobrinho (2000:141)

As crises mais agudas no contexto nacional e internacional propiciam a idéia bastante expandida de que a grande responsável pelos declínios de caráter econômico e dificuldades no plano social e político é a educação. Daí, segundo esse raciocínio, ser necessário reformá-la radicalmente. Toda reforma de educação promovida pelos governos nas últimas décadas concebem um papel

central e determinante à avaliação, vista como instrumento de legitimação e tecnologia de poder. A avaliação para esses governos é o eficaz organizador das reformas em educação.

No Brasil, as primeiras tentativas de adequar o Brasil a agenda mundial de reforma do Estado tiveram origens vinte anos após a crise europeia do petróleo na década de 1970, na presidência de Fernando Collor de Mello, iniciada em 1990. Vieira (2000:90) ressalta que este governo foi um marco histórico na tentativa de inserir o Brasil no quadro internacional de competitividade do processo de globalização.

Se antes o tema da reforma do Estado era posto timidamente, agora é escancarado com todas as letras. Demanda-se o enxugamento do quadro de pessoal da União, e o patrimônio público – de carros velhos a residências ministeriais – é posto à venda. A privatização emerge como palavra de ordem.

Porém, logo no início do seu mandato, que era para ser de quatro anos, uma avalanche de denúncias de corrupção e de tráfico de influência tomou conta do governo, interrompendo o processo de reformas iniciado e impelindo o presidente a renunciar seu cargo.

A reforma do Estado entrou novamente na agenda nacional brasileira com força e importância após a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1995. Para organizá-la o presidente convidou o Prof. Luiz Carlos Bresser Pereira, que presidiu o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, criado exclusivamente para esta finalidade. Diferentemente das propostas superficiais de reforma do Estado brasileiro no governo Collor a reforma no governo FHC é, indubitavelmente, mais ampla e mais profunda. Nas palavras de Bresser Pereira (1998:23) "é antes uma reforma institucional do que uma reforma de gestão".

Na educação foi lançando o Projeto "Acorda, Brasil, está na hora da escola!", contendo cinco pontos: 1) repasse do dinheiro do governo Federal direto para as escolas; 2) ensino à distância, através da TV escola, para a valorização do professor; 3) investimento em material didático; 4) criação de um currículo básico nacional e 5) criação de um sistema unificado de avaliação. Cabe ressaltar que o projeto instituído e suas ações tiveram um papel muito importante na educação nacional, seu fortalecimento persistiu mesmo depois de terminado os oito anos das duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998 e 1999 – 2002).

Ao adotar a criação de sistemas de avaliação externa como um dos principais pontos do seu programa para a educação, o governo FHC segue a tendência mundial de utilizar a avaliação como eixo da política educacional. Assim, além de dar continuidade e fortalecer o já existente Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, implantado em 1990, criou novas formas de avaliação externa, como Exame Nacional de Cursos - ENC (que atualmente recebe o nome de Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes) para avaliar o Ensino Superior e o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM para avaliar o Ensino Médio, respectivamente em 1995 e 1998.

Por essas ações, é possível afirmar que no governo FHC, definitivamente, o país entrou na 'onda' internacional de implantação de avaliação externa de seus sistemas educacionais como forma de aferição da qualidade da educação ofertada.

Barreto e Pinto (2001:65), no estudo que analisou o estado da arte em avaliação em alguns periódicos nos anos 90, destacam que

Esse tipo de avaliação ganhou relevo no país nos anos 90, tendo predominado nesse grupo de artigos o discurso que se preocupa com o esclarecimento das características e finalidades dos sistemas de avaliação e busca as justificativas para adotá-los. Esse discurso servirá, de certo modo, como substrato à fala oficial.

É justamente o que vemos no discurso de participação no V Congresso Estadual Paulista sobre Formação de Educadores da UNESP, do Ministro da Educação à época, Paulo Renato Souza (1999:25), que expressou da seguinte forma o significado das avaliações implantadas no governo FHC:

Aqui nós testamos o que há de mais avançado internacionalmente em matéria de avaliação e aplicamos em todo o Brasil, coisa que muito poucos países fazem, e, hoje, temos condições, estabelecendo uma metodologia extremamente moderna e sofisticada, de definição das escalas nacionais de proficiência, de não só analisar a situação dos vários níveis de ensino, mas também a situação comparativa entre estados e sistemas educacionais. Com a própria metodologia poderemos medir no futuro a evolução ao longo do tempo e poderemos, portanto, avaliar os resultados das políticas educacionais que foram e serão aplicadas durante esse tempo.

As gestões que sucederam FHC no governo federal vêm aquilatando o escopo da coleta dos dados das avaliações e das provas aplicadas, bem como ampliando as consequências dos seus resultados, abrangendo cada vez mais, um maior número de escolas e sujeitos alcançados, impactando, cada vez mais no cotidiano das escolas e da gestão escolar.

Sobre conceito gestão escolar, cabe deslindar que sua introdução na educação brasileira é recente, data do período da redemocratização política dos anos 1980. Suas origens vêm do conceito "administração escolar", significando também "utilização racional dos recursos para a realização de fins", conforme Paro (2000:123). Investigando a temática, Freitas (2007b:502) esclarece que esse conceito surgiu no momento de crítica ao "caráter conservador e autoritário" da administração escolar com o objetivo de evidenciar "seu compromisso com a transformação social e com a democratização do ensino e da escola".

De modo geral, a gestão escolar é composta pelas funções de direção e coordenação. De acordo com Libâneo (2004:215-219), "dirigir e coordenar são tarefas que canalizam o esforço coletivo das pessoas para os objetivos e metas estabelecidos". O diretor, como o próprio nome aponta, "é o dirigente e principal responsável pela escola, tem a visão do conjunto, articula e integra os vários setores". O coordenador "responde pela viabilização, integração e articulação do trabalho pedagógico-didático em ligação direta com os professores, em função da qualidade do ensino". Ao diretor, conforme Koetz (2010:166) compete, ainda,

procurar mecanismos que possibilitem a superação dos obstáculos, muitos decorrentes da própria estrutura e organização dos sistemas de ensino e das unidades escolares, bem como dos conflitos gerados pela diversidade cultural existente no cotidiano escolar.

Assim, cabe à gestão escolar a tarefa de compilar os dados relevantes para o contexto da escola em que atua, disponibilizados publicamente pelos sistemas de avaliação externa, e colocá-los à disposição dos profissionais que trabalham nas escolas como também aos pais, como forma de socializar o desempenho dos seus filhos nas provas.

2. AVALIAÇÃO EXTERNA E POLÍTICAS DE GESTÃO EDUCATIVA

2.1. A trajetória no governo federal

Investigação conduzida por Freitas (2007a:51) revela que a origem da intenção do Estado em desenvolver estudos na área do planejamento educacional reside na década de 1930, porém, destaca a autora, que “foram necessárias mais ou menos cinco décadas para que a avaliação (externa, em larga escala, centralizada e com foco no rendimento do aluno e no desempenho dos sistemas de ensino) viesse a ser introduzida como prática sistemática no governo da educação básica brasileira”.

Nesse sentido, o final dos anos de 1980 representou um marco significativo na implementação de um sistema nacional de avaliação da educação básica pelo Ministério da Educação, por meio da organização, elaboração e execução pelo INEP, com a criação efetiva do Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau – SAEP, em 1987, que teve o objetivo de avaliar o Programa de Educação Básica para o Nordeste Brasileiro, conhecido como Edurural. (Bonamino, 2002).

Tendo como justificativa a necessidade de obter dados e informações sobre o sistema educacional brasileiro como um todo o Ministério da Educação, por meio do INEP, transformou o SAEP em SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica, que realizou sua primeira aferição em 1990.

Nessa fase, segundo o MEC, os objetivos do sistema de avaliação eram, dentre outros: regionalizar a operacionalização do processo avaliativo para possibilitar a gestão direta pelas instâncias locais; conhecer e construir parâmetros do rendimento dos alunos em relação às propostas curriculares; disseminar na sociedade ideias em relação à qualidade desejada e a obtida, considerando o conhecimento a ser democratizado, perfil e prática dos professores e diretores e construir uma base de dados sobre o processo de ensino-aprendizagem nas escolas públicas (Pilati, 1994:15).

O que podemos observar nessa etapa de implantação, a partir da descrição dos objetivos do SAEB, é que seus impactos visavam menos atingir a gestão das escolas e mais a aquisição de dados e informações sobre a educação nacional e a aferição do resultado do desempenho dos alunos e das escolas.

Cinco anos após sua implantação, em 1995, o SAEB passou por uma reformulação contemplando duas grandes alterações importantes. A primeira, em relação aos seus objetivos, que passou a incluir estudos e análises dos alunos do ensino médio e da rede particular; visava incorporar levantamentos de dados sobre as características socioeconômicas, culturais e sobre os hábitos de estudo dos alunos e redefiniu as séries avaliadas por amostragem, 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio (Coelho, 2008). A segunda, em relação à metodologia das provas, com a introdução da metodologia da Teoria de Resposta ao Item (TRI) para medir o desempenho dos alunos na perspectiva da trajetória histórica das aferições dos resultados obtidos nas provas, o que possibilitou, segundo Sousa e Arcas (2010:182), “comparações entre as diversas aplicações, criando-se, assim, uma série histórica, permitindo a elaboração de políticas públicas a longo prazo”.

Embora nessa fase a avaliação externa tivesse o objetivo de produzir informações do desempenho dos alunos com a possibilidade de serem alocadas nas trajetórias históricas dos resultados obtidos pelas escolas, o impacto da avaliação externa na gestão escolar ainda era o de possibilitar a produção de políticas, principalmente pedagógicas, que pudessem significar avanço na aprendizagem dos alunos que demonstravam maiores dificuldades.

A promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, na segunda metade da década de 1990, em 20 de dezembro de 1996, foi outro importante marco na ampliação e fortalecimento das políticas de avaliação externa no país e seus possíveis impactos na gestão escolar. Como exemplos podemos citar: o artigo 9º da LDB que estabelece como incumbências da União: assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental (inciso VI); assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior (inciso VIII) e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino (inciso IX) e o artigo 87, que institui a “Década da Educação” e no seu parágrafo 3º, inciso IV, atribui ao Distrito Federal, Estados e Municípios, e, supletivamente, a União, o dever de integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar.

A metade da década de 2000, precisamente 2005, é marcada por outra importante reformulação do SAEB, que passou a ser composto por duas avaliações. Uma continuou sendo a Avaliação Nacional da Educação Básica - Aneb, seu original sistema de avaliação e que é conhecido pelo nome de SAEB; a outra é a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - Anresc, conhecida com o nome de Prova Brasil.

O site do MEC relaciona as “semelhanças e diferenças” entre o SAEB e a Prova Brasil e esclarece que “são dois exames complementares que compõem o Sistema de Avaliação da Educação Básica”. Sobre as semelhanças o texto exposto destaca, dentre outras: as duas avaliações são aplicadas a cada dois anos e os alunos fazem provas que avaliam as habilidades em Língua Portuguesa (foco em leitura) e Matemática (foco na resolução de problemas). Em relação às diferenças o MEC ressalta, dentre outras, que: a Prova Brasil avalia apenas alunos do ensino fundamental de 5º e 9º anos, das escolas públicas urbanas e é universal; enquanto o SAEB, além dessas características, avalia também alunos do 3º ano do ensino médio, da rede privada, das escolas nas áreas rural e é amostral. Ao final do texto o MEC informa que, embora o Sistema tenha sido desdobrado em duas avaliações, tendo em vista a metodologia utilizada, nenhum aluno precisará fazer duas provas.

Porém, uma diferença entre as duas avaliações tem importância crucial para a gestão das escolas. Enquanto a avaliação do SAEB sempre foi amostral, ou seja, apenas uma amostragem de alunos era avaliada, a Prova Brasil é censitária, ou seja, todos os alunos de todas as escolas são avaliados.

Sob esse prisma, a possibilidade de não reconhecimento de alguma escola nos resultados da avaliação é inexistente, uma vez que seus alunos de ensino fundamental e/ou médio obrigatoriamente fazem parte do público avaliado, o que nem sempre acontecia com a avaliação amostral do SAEB.

Nesse sentido, Sousa e Lopes (2010:55) ponderam que essa diferença entre as avaliações externas, uma ser amostral e a outra censitária, é uma considerável justificativa para a criação de outro sistema de avaliação com as características da Prova Brasil

A avaliação amostral, com a qual as escolas e até mesmo os municípios nunca se identificaram, somada à necessidade de fazer da avaliação um instrumento de gestão para/das unidades escolares levou à proposição da Prova Brasil, cujos resultados estão disponíveis para cada uma das redes e para cada escola.

Ainda dentro desse debate, análise de Alavarse, Bravo e Machado (2012) asseveram que

Nesses novos tempos de avaliação, possíveis alegações de não reconhecimento das especificidades de cada rede nos resultados das avaliações por amostragem, como o SAEB, não

encontram mais eco na sociedade, uma vez que a Prova Brasil e o Ideb produzem e disponibilizam uma fotografia da qualidade do ensino de cada sistema de ensino da federação.

No estudo de Bonamino e Sousa (2012:379) encontramos alguns dados que evidenciam a relevância numérica da diferenciação entre as duas avaliações, como exemplo da dimensão capilar do SAEB e da Prova Brasil, tendo em vista o contingente de alunos avaliados

A introdução da Prova Brasil em 2005 e sua repetição, a cada dois anos, permitem a comparação, ao longo do tempo, entre as escolas que oferecem o ensino fundamental. Em sua primeira edição, ela avaliou mais de 3 milhões de alunos em aproximadamente 45.000 escolas urbanas de 5.398 municípios; foi muito além, portanto, do Saeb, que avalia, em média, uma amostra de 300.000 alunos.

Logo após a criação da Prova Brasil, em 2007, o governo federal criou o Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, a partir dos dados obtidos com a aplicação da Prova Brasil, em 2005, e de dados já existentes no Censo Escolar do INEP das aprovações e reprovações em todas as redes de ensino.

Reynaldo Fernandes (2007:06), presidente do INEP à época da criação do Ideb, explicitou que esse índice estava sendo criado para ser um “um indicador de qualidade educacional” e também para possibilitar um “monitoramento permanente e medição do progresso dos programas em relação às metas e resultados fixados” na educação brasileira. Apreciando as características e metodologia da formulação do Ideb, Franco, Alves e Bonamino (2007:991) defendem que seu princípio é o “de que qualidade da educação pressupõe que o aluno aprenda e passe de ano”.

O MEC disponibiliza, a cada dois anos, o Ideb dos estados, municípios e escolas obtido a partir das taxas de aprovação/reprovação e das notas dos alunos na Prova Brasil, dentro de uma escala de 0 a 10. Também a partir desses dados o MEC projeta as metas a serem alcançadas para cada um desses segmentos.

Em geral, os resultados da Prova Brasil e do Ideb são divulgados com destaque privilegiado para a dimensão dos dados técnicos das provas que permitem a elaboração de *rankings* das melhores (e consequentemente das piores!) escolas e sistemas do país, em detrimento das outras dimensões que compõem o processo avaliativo. Nas palavras de Moreno (2011:132)

No se puede negar que tanto la enseñanza como la evaluación tengan un componente técnico, pero reducir estos procesos sólo a su dimensión técnico-instrumental es despojarlos de su esencia humanista, cuya dimensión ético-moral les es inherente.

A nosso ver, essa apropriação dos dados, desatrelada de outras análises, é equivocada, pois impele as escolas e as redes à competição e não ao estudo minucioso da realidade educacional e suas dificuldades. Nesse sentido, defendemos que a avaliação deve ser utilizada com outro referencial, assim como explicita Vianna (2005:16)

A avaliação não é um valor em si e não deve ficar restrita a um simples rito da burocracia educacional; necessita integrar-se ao processo de transformação do ensino/aprendizagem e contribuir, desse modo, ativamente, para o processo de transformação dos educandos.

A partir da implementação da Prova Brasil, principalmente pelo seu caráter censitário, o que antes era um tímido impacto nas escolas se torna a principal referência na avaliação da sociedade em geral, da qualidade da educação nacional e, conseqüentemente, das escolas. Nesse sentido, o impacto na gestão escolar é, sem sombra de dúvida, muito maior do que aquele causado pelos resultados das avaliações externas na metodologia amostral.

Apesar disso e embora seja possível perceber um revigoramento do impacto na gestão escolar provocado pela criação da avaliação externa nos moldes da Prova Brasil, não temos elementos para assegurar que esse impacto se configura como uma responsabilização, por parte do governo federal, dos resultados alcançados ou não pelas escolas.

Nessa perspectiva, Bonamino e Sousa (2012:380), reconhecem que

Em termos de responsabilização, no entanto, a Prova Brasil e o uso de seus resultados para composição do Ideb integram uma política de responsabilização branda, uma vez que se limitam a traçar metas e a divulgar os resultados dos alunos por escola e rede de ensino, sem atrelar prêmios ou sanções a esses resultados, como é característico das políticas de responsabilização sólida.

Indagando acerca dos possíveis impactos na gestão escolar a partir do exame da trajetória da avaliação externa da educação básica empreendida pelo governo federal, fica patente a evidência da proximidade, que aumenta gradativamente, entre avaliação externa e gestão escolar a cada reformulação do sistema de avaliação.

2.2. As experiências nos governos estaduais

A proposição de iniciativas de avaliação externa da educação básica pelos governos estaduais também pode ser observada desde a década de 1990, porém foi na década de 2000 que ações dessa natureza foram incorporadas às políticas públicas educacionais com grande visibilidade e amplitude.

Lopes (2007) analisa em seu doutoramento que, em 2000, mais da metade dos estados brasileiros tinham aderido à implantação de sistemas de avaliação da educação básica, dezesseis estados ao todo, dos vinte e sete existentes na federação. Corroborando esse estudo, pesquisa coordenada pelo Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (GAME, 2011), com o título "A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados", ressalta no Relatório Final de Pesquisa a existência de sistemas de avaliação da educação básica em dezoito estados, sendo que, desses, treze foram implementados na década de 2000.

Há indícios de que os estados se espelharam no governo federal e no SAEB para criar seus sistemas próprios de avaliação. Pesquisa conduzida por Bonamino e Bessa (2004:76 - 77) sobre as experiências dos estados da Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraná e Pernambuco com a implantação de seus sistemas de avaliação externa revela que

(...) percebe-se que a interação com o INEP/MEC, especialmente com o SAEB, tem papel fundamental no movimento dirigido para a consolidação de sistemas estaduais de avaliação, além de contribuir diretamente para a implantação da metodologia e da tecnologia para a construção e análise dos programas de medidas educacionais.

Apesar disso, as autoras destacam que a proximidade e a interação entre o governo e as escolas avaliadas podem ser um diferencial em relação ao SAEB e a Prova Brasil

Nas avaliações estaduais há maior proximidade e possibilidade de interação entre as equipes de especialistas e os professores das escolas examinadas; isso dá oportunidade para se fazer refletir, nas provas, características do ensino praticado cotidianamente no ambiente das salas de aula locais. Embora seja difícil esse tipo de interação, quando se trata de programas de medidas em larga escala, as dificuldades ainda são maiores nos programas nacionais. Essa maior proximidade é também vantajosa no caso de se pretender alcançar os objetivos de uma avaliação formativa, pois a escola se encontra, com mais facilidade, retratada nos resultados de uma avaliação local.

A partir desse estudo, podemos inferir que as avaliações empreendidas pelos governos estaduais estão obtendo um lugar privilegiado na relação com as escolas e com a gestão das mesmas por se localizarem geográfica e colaborativamente mais próximas do que o governo federal e suas ações. Porém, cabe ressaltar que essa proximidade, justamente por ela, pode, também, provocar efeitos colaterais deletérios como iniciativas de burla dos resultados, insegurança no fornecimento das informações e dados confidenciais e reações de animosidade da comunidade pelos resultados alcançados pela escola de seus filhos.

Ovando e Freitas (2011:318) corroboram a importância que as avaliações externas federais, como o SAEB e a Prova Brasil, tiveram no desencadeamento de propostas similares em outros níveis da federação. Destacam as autoras que

A literatura educacional ressalta ser tendência no delineamento das políticas educacionais nacionais o entendimento de que o sucesso escolar está relacionado a alcance de bons resultados nos testes em larga escala, sejam eles internacionais, nacionais, locais. Assim, muitas redes de ensino e escolas passaram a buscar avanços em proficiência na leitura, escrita, cálculo, resolução de problemas sob a influência do SAEB e da Prova Brasil.

Investigação conduzida por Sousa e Oliveira (2010:808 - 809), que teve o objetivo de traçar o desenho de cinco sistemas estaduais de avaliação: Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraná e São Paulo, nos anos de 2005 a 2007, reconhece a existência de "grande similaridade nos delineamentos adotados pelos sistemas de avaliação". Nessa direção concluem que:

O estudo dos documentos relativos aos sistemas de avaliação dos estados permite supor que a implementação da avaliação dos sistemas de ensino é uma tendência que se tem consolidado no cenário educacional brasileiro, envolvendo inicialmente as redes públicas estaduais e se estendendo, gradativamente, para as redes públicas municipais e, até mesmo, em caráter voluntário, para escolas particulares. No entanto, no contato direto com os gestores dos estados, foi possível notar que, se por um lado, a avaliação integra suas iniciativas, por outro, se está evidenciando a necessidade de repensar o seu escopo, visando torná-la mais útil à gestão e à promoção da qualidade da educação. (...)

As propostas de avaliação dos estados, cotejadas nesta investigação, em seus desenhos originais apresentavam características comuns entre si. Entretanto, o que se constatou pelas entrevistas foi um movimento que começa a ocorrer no âmbito de Secretarias Estaduais de buscar

abordagens e perspectivas avaliativas que se mostrem mais consequentes no sentido de subsidiar decisões e ações e induzir a produção dos resultados esperados. (...)

Outro tipo de iniciativa, que caminha em direção diferente, é a de intensificar a relação entre resultado da avaliação e algum tipo de consequência. Isso pode ocorrer desde a elaboração de um plano específico de ação que será submetido à negociação, acompanhamento e controle, até a premiação por bons resultados. Em Minas Gerais se evidenciou com maior clareza o movimento de implantar uma dinâmica de trabalho com a rede que intensificou a relação entre avaliação, planejamento e controle. Quanto à premiação associada à avaliação, o Ceará foi o estado em que essa iniciativa foi mais evidenciada, no entanto, é uma perspectiva que apareceu subjacente à manifestação de outras Secretarias. Há propostas que advogam sejam premiados docentes e escolas em razão do desempenho.

A pesquisa desenvolvida por Sousa e Oliveira (2010) nos permite afirmar que, gradualmente, as avaliações externas promovidas pelos governos estaduais, pelo menos àqueles que compõem o escopo do estudo, estão incorporando mecanismos de ampliação do impacto dos resultados das avaliações na gestão escolar, como é o caso de atribuição de prêmios de acordo com a classificação alcançada no *ranking* de todas as escolas.

Examinando alterações recentes agregadas aos sistemas de avaliação dos estados de São Paulo (SARESP) e de Pernambuco (Saepe), respectivamente pelos secretários de educação Maria Helena Guimarães Castro e Danilo Cabral, Sousa e Bonamino (2012:380 – 383) realçam a intenção de instituir retorno financeiro para os profissionais das escolas, na forma de “bônus mérito” e “bônus desempenho educacional”, a partir dos resultados alcançados pelos alunos nas avaliações externas estaduais. Nesse sentido, é pertinente citar preocupação de Freitas (2011:17) sobre o tema:

A meritocracia reúne os instrumentos para promoção de ranqueamento ou ordenamento de alunos, escolas ou profissionais da educação com a finalidade de definir recompensas para professores ou para a equipe da escola (salariais) ou punições (demissão ou perda de salário adicional). Fortemente ancorada em processos matemáticos e estatísticos de estimação, é principalmente usada como ferramenta para estimar metas a serem cumpridas pelas escolas e pelos profissionais. Os resultados dos processos de avaliação são assumidos como válidos para definir o pagamento por mérito, entendido este como a recompensa por um esforço que levou a conseguir que o aluno aprendesse, atingindo uma meta esperada ou indo além dela.

O que vemos a partir dos estudos e artigos destacados é que, pouco a pouco, as avaliações externas estaduais estão incorporando consequências diretas dos resultados obtidos pelos alunos nas provas externas para as escolas e seus profissionais, causando impactos cada vez maiores na gestão escolar.

2.3. Propostas de avaliação externa nos governos municipais

No nível municipal as propostas de políticas locais de avaliação externa são mais recentes e datam da década de 2000. Talvez por essa razão, estudos e pesquisas que se dedicam a esse escopo na temática da avaliação educacional ainda são bastante escassos, embora estejam crescendo timidamente.

Nesse sentido, cabe sublinhar relevante trabalho de pesquisa nacional desenvolvido em parceria com as Universidade de São Paulo, Universidade Federal da Grande Dourados e a Universidade Estadual do Ceará, coordenado respectivamente pelos professores Romualdo Portela de Oliveira, Sandra Zákia Sousa e Ocimar Munhoz Alavarse; Dirce Nei de Freitas e Sofia Lerche Vieira.

Com o título “Bons resultados no Ideb: Estudo exploratório de fatores explicativos”, esta pesquisa teve início em 2009 e foi desenvolvida em quarenta municípios, sendo dez do estado Mato Grosso, dez do estado Ceará e vinte do estado de São Paulo com pelo menos 1.000 matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal. Seu foco foi a análise de fatores da política educacional que explicariam os resultados do Ideb, ou por serem os maiores em 2007 ou por apresentarem maiores variações entre 2005 e 2007.

Dentre outros resultados da pesquisa sobressaiu que, dos vinte municípios pesquisados no estado de São Paulo, quatorze criaram seus próprios sistemas de avaliação para levantar dados e informações sobre as escolas e o acompanhamento do desempenho dos alunos. Investigação de Sousa, Pimenta e Machado (2011) sobre as avaliações externas dos municípios participantes da amostra paulista da pesquisa nacional, salientou que o ano de 2005 demarcou a implantação de sistemas próprios de avaliação nos municípios.

Considerando a trajetória da implantação de avaliações externas pelos governos federal, estadual e municipal exposta nesse artigo, fica notório que a disseminação das políticas de avaliação seguiu um desencadeamento temporal a partir da criação do SAEB, em 1990, pelo governo federal. A partir daí os estados iniciaram suas avaliações próprias e, em seguida, nos anos 2000, os municípios começaram a aderir a implantação de sistemas próprios de avaliação externa.

No levantamento feito em campo na pesquisa nacional, com entrevistas aos secretários de educação e profissionais das escolas pesquisadas dos municípios que possuem avaliação própria, aparece com muita frequência, a justificativa de que a implantação de um sistema de avaliação externa próprio é necessária porque traz para a gestão do município a possibilidade de controlar os processos avaliativos e, conseqüentemente, os educacionais, o que não acontece quando a avaliação é empreendida por outros níveis governamentais.

Nessa direção, artigo de Sousa, Pimenta e Machado (2011:s/n) que analisou as avaliações externas dos municípios da pesquisa nacional, acentua que

A investigação aponta que a avaliação vem sendo assumida, por gestores das redes e por seus profissionais, como instrumento de monitoramento e controle do Ensino Fundamental, atribuindo-se à iniciativa local maior poder de subsidiar decisões, comparando-se com os elementos trazidos pela avaliação conduzida pelo governo federal, em especial, a Prova Brasil.

Sobre o uso da avaliação externa como mecanismo de controle e regulação das ações educacionais, estudo de Ovando e Freitas (2011:319) destaca precauções que devem ser trazidas à tona quando se tem como objetivo melhorar a qualidade da educação

De modo geral, as iniciativas de avaliação anunciam o intuito de obter uma visão mais precisa do cenário existente, para propor mudanças por meio da formulação e implementação de políticas educacionais. Porém a literatura alerta a respeito do acento posto nas iniciativas de avaliação em larga escala às suas funções reguladora e indutora, apontando riscos e a limitada concepção de qualidade que elas difundem nos sistemas de ensino, redes e escolas.

Apesar disso, ao que parece os municípios estão criando sistemas próprios de avaliação externa para aumentarem o acesso aos dados e informações obtidos com as provas dos alunos e também para ter maior controle sobre o processo e os resultados dos alunos e das escolas. Essa proximidade pode,

também, impactar mais fortemente as escolas e as gestões do que os outros processos avaliativos externos.

3. CONCLUSÃO

Ao concluir esse artigo é possível salientar algumas evidências apreendidas durante o desenvolvimento do texto.

A primeira delas é que a avaliação externa veio para ficar. Duas explicações ancoram nossa afirmação. De um lado, o investimento em novas técnicas e tecnologias, bem como em formação especializada de profissionais, estão cada vez mais recorrentes, o que tem garantido e ampliado a confiabilidade dos processos avaliativos e, principalmente, dos resultados obtidos nas avaliações pelos alunos (Sousa e Oliveira:2010). De outro, a avaliação externa vem sendo adotada pelos governos, em todos os níveis da federação, como um instrumento privilegiado de planejamento e acompanhamento da gestão, tanto dos órgãos centrais como das escolas.

Por essas razões, não acreditamos que estamos vivendo um 'modismo', que a 'moda da avaliação' vai passar, mas sim que estamos assistindo a estruturação, cada vez mais forte e profunda, de uma política pública de educação.

A segunda é que ao passo que as avaliações externas vão ampliando sua capilaridade pelo sistema educacional, chegando às escolas pelas ações dos diversos entes federados, elas vão amplificando também sua proximidade com o cotidiano das escolas e com os seus profissionais, impactando mais ainda na gestão escolar. É significativo destacar que a proximidade das avaliações com as gestões é uma tendência crescente que podemos observar na trajetória da implantação de políticas avaliativas no país, o que evidencia a perspectiva de aproximação cada vez maior.

Cabe, também, ressaltar alguns pontos que devem ser tratados com muita cautela pelos gestores dos sistemas públicos e estudiosos da temática. Primeiramente, é preciso observar se os alunos não estão sendo excessivamente submetidos a provas externas, além das provas internas que já fazem parte do planejamento do professor. Nos municípios paulistas que adotam sistema próprio de avaliação os alunos fazem no mínimo, três provas externas, sendo que a Prova Brasil é a cada dois anos, mas as provas estadual e a municipal são realizadas anualmente.

Outro ponto que merece destaque é a metodologia utilizada e a forma de coleta dos dados e aplicação das provas. Esse processo precisa ser tratado com muito cuidado, pois exige responsabilidade, zelo e atenção. Caso contrário, todos os dados podem ser contaminados e os resultados ficam prejudicados.

Observar como está sendo feito um cotejamento dos resultados das avaliações externas com aquelas que são desenvolvidas e aplicadas pelos professores das escolas é outra questão que deve ser ressaltada. As avaliações feitas nas escolas oferecem resultados para os professores trabalharem com seus alunos, porém, esses resultados são os mesmos obtidos nas avaliações externas? Essa questão precisa encontrar eco nas pesquisas educacionais, para não incorrerem no equívoco de produzirmos dados que servem para nada, que não são utilizados. Pesquisas e estudos futuros também podem explorar as relações das avaliações externas com o currículo escolar (formal e oculto), o conhecimento solicitado nas provas e o trabalhado pelas escolas, a gestão escolar e seus projetos, dentre outros.

Ao encerrar esse artigo é indispensável sublinhar que, em hipótese alguma, cabe desconsiderar as avaliações externas e muito menos os dados e resultados fornecidos por elas, mas sim de fortalecer seu papel de proporcionar elementos para uma análise mais acurada da realidade educacional e, nesse sentido, servir para a gestão escolar como instrumento que propicie a construção de uma educação pública democrática e de qualidade para todos os alunos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alavarse, O., Bravo, M. H., Machado, C. (2012). Avaliação como diretriz das políticas educacionais dos governos federal, estaduais e municipais: o caso brasileiro. Trabalho aprovado para apresentação no III Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. 14 a 17 de novembro, Zaragoza:Espanha.
- Anderson, P. Balanço do neoliberalismo. (1996). Em Sader, E.; Gentili, P. (orgs.) *Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o estado democrático*. R.J.: Paz e Terra
- Barretto, E. S. S. e Pinto, R. P. (Coord.). (2001). Avaliação na educação básica: 1990-1998. *Cadernos de Pesquisa*, v. 114, p. 49-88, nov
- Bonamino, A. C. e Sousa, S. Z. (2012). Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, S.P., v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun.
- Bonamino, A. C. (2002). *Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet
- Bonamino, A. C. e Bessa, N. (2004). O "estado da avaliação" nos Estados. Em Bonamino, A. C., Bessa, N., Franco, C. (Org.). *Avaliação da educação básica: pesquisa e gestão*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; São Paulo: Loyola, p. 65-78
- Bresser Pereira, L. C. (1998). *Reforma do estado para a cidadania*. S.P.:Enap
- Coelho, M. I. M. (2008). Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun.
- Dias Sobrinho, J. (2000). Avaliação da educação superior. R.J.:Vozes
- Fernandes, R. (2007). Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 26 p. (Série Documental. Textos para Discussão, 26)
- Franco, C., Alves, F., Bonamino, A. (2007). Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, especial, p. 989-1014.
- Freitas, D. N. T. (2007a). *A avaliação da educação básica no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados.
- Freitas, D. N. T. (2007b). Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. *Educação e Sociedade*, vol. 28, n. 99, p. 501-521, maio/ago
- Freitas, L. C. (2009). *Avaliação educacional: caminhando pela contramão*. Petrópolis, RJ: Vozes

- Freitas, L. C. (2011). Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo. Trabalho apresentado no III Seminário de Educação Brasileira, Cedes-Unicamp, 28 fev a 01 março, Campinas
- Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (Game). (2011). A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados: relatório final. Belo Horizonte: Game/ Faculdade de Educação / Universidade Federal de Minas Gerais, ago.
- Hobsbawm, E. (1995). *Era dos extremos: o breve século XX (1.914 - 1.991)*. S.P.:Companhia das letras
- Koetz, C. M. (2010). Atuação da equipe diretiva e avaliações em larga escala: em busca de uma gestão democrática da escola pública. In: WERLE, F. O. C. (org.) *Avaliação em larga escala – foco na escola*. Brasília: Liber Livro.
- Libâneo, J. C. (2004). *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. 5. ed. Goiânia: Alternativa.
- Lopes, V. V. (2008). Cartografia da avaliação educacional no Brasil. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Moraes, C. e Alavarse, O. M. (2011). Ensino médio: possibilidades de avaliação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 116, p. 807-838, jul./dez.
- Moreno, T. (2011). *Consideraciones Éticas en la Evaluación Educativa*. REICE. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 9(2), pp. 130-144
- Oliveira, R. P. (2000). Reformas educativas no Brasil na década de 90. In: Oliveira, R. P.; Catani, A. M. (Org.). *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, p. 77-94
- Ovando, N. G. e Freitas, D. N. T. (2011). As iniciativas de avaliação nas redes escolares municipais. In: Freitas, D. N. T. e Real, G. C. M. (Org.). *Políticas e monitoramento da qualidade do ensino fundamental: cenários municipais*. Dourados, MS: Ed. UFGD, 368 p. p. 297-322
- Paro, V. H. (2000). *Administração escolar – introdução crítica*. 9. ed. S.P.: Cortez.
- Pilati, O. (1994). Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 11-30, out./dez.
- Sousa, S. M. Z. L. e Arcas, P. H. (2010). Implicações da avaliação em larga escala no currículo: revelações de escolas estaduais de São Paulo. *Educação: Teoria e Prática*, Rio Claro, v. 20, n. 35, p. 181-199, jul./dez.
- Sousa, S. M. Z. L. e Lopes, V. V. (2010). Avaliação nas políticas educacionais atuais reitera desigualdades. *Revista Adusp*, São Paulo, p. 53-59, jan.
- Sousa, S. M. Z. L. e Oliveira, R. P. (2010). Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. *Cadernos de Pesquisa*, v. 40, p. 793-822, set./dez.
- Sousa, S. M. Z. L., Pimenta, C., Machado, C. (2011). Avaliação e gestão municipal da educação. Trabalho apresentado na VI Reunião Anual da Abave. 30 de agosto a 02 setembro 2011. Fortaleza
- Souza, P. R. (1999). Formação do educador e avaliação educacional: avaliando a política educacional implementada, in: Bicudo, M. A., Silva Júnior, C. *Formação do educador e avaliação educacional*. S.P.:Unesp.

Vianna, H. M. (2005). *Fundamentos de um programa de avaliação educacional*. Brasília: Liber Livro.

Vieira, S. L. (2000). *Política educacional em tempos de transição (1985/ 1995)*. Brasília:Plano.

